



Ibagué, quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Radicación Nro.:	73001-33-33-004-2020-00028-01
Número Interno:	1036-2022
Medio de Control:	Simple Nulidad
Demandante:	Juan Pablo Cardona González
Demandado:	Municipio de San Luis

I- ASUNTO A DECIDIR

De conformidad con lo establecido en los artículos 152-6 y 243 del C. de P.A. y de lo C.A., procede la Sala Oral de Decisión a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandada, en contra de sentencia proferida el 29 de septiembre de dos mil veintidós (2022), por el Juzgado Cuarto (4°) Administrativo del Circuito de Ibagué, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

II. ANTECEDENTES

1. Pretensiones de la demanda¹.

1. "(...) Solicito declarar la nulidad del Decreto No. 027 de 2019 "**Decreto No. 027 de 2019 (SIC), por el cual se prohíbe temporalmente el expendio de bebidas embriagantes y se adoptan otras decisiones para garantizar la paz y la concordia durante los días 18, 19, 20 y 21 de abril de 2019**" acto administrativo suscrito por el entonces alcalde de San Luis, Tolima por haber incurrido su alcaldía en desviación de poder, al haberse utilizado indebidamente una medida determinada y autorizada por la Constitución y la ley para el mantenimiento del orden público, caprichosamente para la satisfacción de fines de carácter religioso, e igualmente por la misma vía vulnerar los principios de igualdad y neutralidad religiosa, determinados por el artículo 19 del estatuto superior.

2. Que se prohíba a la autoridad del Municipio de San Luis la reproducción del mismo acto administrativo según lo dispuesto por el artículo 9 numeral 6 del (CPACA)".

2. Fundamentos fácticos de la demanda².

Como fundamento de sus pretensiones, el apoderado de la parte accionante expuso los siguientes hechos que, a continuación, se resumen:

1. Que el alcalde del Municipio de San Luis Tolima expidió el Decreto No. 027 de 2019 en "el cual se prohíbe temporalmente el expendio de bebidas embriagantes y se adoptan otras decisiones para garantizar la paz y la concordia durante los días 18, 19, 20 y 21 de abril de 2019" con un fundamento religioso, lo que implica la violación de directa del Estado laico, y el principio de

¹ 6_ Expediente digital/ folios 7 y 8.

² 6_ Expediente digital/ folios 9 al 128

Radicación Nro.: 73001-33-33-004-2020-00028-01
Número Interno: 1036-2022
Medio de Control: Simple Nulidad
Demandante: Juan Pablo Cardona González
Demandado: Municipio de San Luis

neutralidad religiosa, pues, de su redacción, se denota el especial favorecimiento a la religión católica evidenciándose la desviación de poder. Entre las que resalto: “A nivel nacional las iglesias cristianas celebran la semana santa comprendida entre el domingo 14 de abril al domingo 21 de abril de 2019” “que se hace necesario de manera transitoria adoptar medidas correctivas y preventivas conducentes a preventivas conducentes a prevenir la contaminación auditiva y sonora durante los días santos”.

2. En consecuencia, se restringió el ejercicio de libertades de industria y comercio al haberse prohibido a los comerciantes del parque principal, calles aledañas y plazas de mercado **(i)** la venta de licores durante la realización de los oficios religiosos y **(ii)** la utilización de equipos de sonido a alto volumen por generación de contaminación auditiva e interrumpir los actos religiosos.
3. Que el Decreto No. 027 de 2019 se dio por motivo de la semana santa en razón a las actividades religiosas, y no por motivos de orden público, lo que configura una desviación de poder, ya que de conformidad con la ley este tipo de celebraciones no son motivo valido para decretar la ley seca e imponer restricciones, pues los actos litúrgicos de semana santa no guardan relación con el orden público pues no había situaciones que lo amenazaran vulnerando la Ley 136 de 1994 modificada por el parágrafo segundo del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 pues no se informó al Ministerio del Interior ninguna situación de esa índole.
4. Que el demandante radicó derecho de petición el día 16 de mayo de 2019 ante el Ministerio del interior solicitando información sobre los hechos que amenazaban el orden público y que dieron origen al decreto demandado, del cual recibió respuesta negativa por parte del Subdirector para la Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior el 06 de junio de 2019.
5. Que el Municipio de San Luis ha gozado de buenas condiciones de orden público, entendido este como paz, seguridad, tranquilidad y sana convivencia, por lo tanto, no era necesario decretar la Ley seca.
6. Que en la parte motiva del acto administrativo demandado nada se lee respecto a las amenazas al orden público, protestas violentas, ni que en el pasado se hayan presentado alteraciones con ocasión al consumo de bebidas alcohólicas.
7. Que el acto administrativo demandado para efectos de publicación, comunicación y cumplimiento fue publicado en la cartelera del municipio.
8. Que el Gobierno Nacional mediante circular externa No. CIR18-14-OAJ estableció unos criterios reglamentarios para decretar la ley seca entre ellos la posible alteración del orden público, la cual debe ser motivada demostrando la necesidad de la medida, con la finalidad de evitar la restricción de libertades individuales.

3. Contestación de la demanda³.

Por conducto de apoderado judicial, el Municipio de San Luis, oportunamente contestó la demanda oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones, por considerar que carecen de motivación jurídica y fáctica, solicitando se nieguen las pretensiones de la demanda.

³ 11_Contestación demanda

Radicación Nro.: 73001-33-33-004-2020-00028-01
Número Interno: 1036-2022
Medio de Control: Simple Nulidad
Demandante: Juan Pablo Cardona González
Demandado: Municipio de San Luis

Después de enlistar y hacer un breve análisis de los artículos 213, 296 y 315 de la Constitución Política, manifestó que el alcalde Municipal no vulneró los mandatos legales y que por el contrario obro de buena fe, pretendiendo conservar la convivencia ciudadana que en materia de orden público siempre debe ser preservada.

Así mismo, cito apartes de las Leyes 136 de 1994 y 1801 de 2016, concluyendo que con la expedición del Decreto 027 de 2019 no se transgredió ninguna norma de carácter legal o constitucional, por lo que no se actuó negligentemente, ni se vulneró ninguna congregación religiosa pues el decreto generado fue de carácter general y no particular.

Finalmente, propuso como medios exceptivos: (i) la “*inepta demanda*” por no haber precisión ni claridad en las pretensiones, a tal punto que, el acto administrativo demandado no tiene fuerza ejecutoria ya que fue temporal pues rigió específicamente para los días 18, 19, 20, y 21 de abril del año 2019.

4. La sentencia impugnada⁴.

Mediante sentencia proferida el 29 de septiembre de 2022 el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué accedió a las pretensiones de la demanda declarando la nulidad del Decreto 027 del 09 de abril del 2019.

En principio, analizada la excepción de inepta demanda propuesta por la entidad demandada, el *a-quo* la declaró no probada al concluir que, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tiene la facultad de efectuar control de legalidad del acto administrativo acusado, desde el momento de su expedición hasta cuando operó la pérdida de fuerza ejecutoria, en lo que respecta a los efectos jurídicos que produjo y con el fin de establecer si vulnera o no los postulados constitucionales y legales que le sirven de fundamento, pues reitero que, la pérdida de fuerza ejecutoria no constituye por sí sola causal de nulidad del acto, por lo que procedió a analizar del fondo el asunto.

Luego de señalar las disposiciones legales y jurisprudenciales aplicables al caso manifestó que los alcaldes municipales en ejercicio de sus funciones como autoridad policiva pueden tomar las medidas necesarias para mantener el orden público y garantizar la convivencia ciudadana pues están investidos por la Constitución y la Ley. En ese orden de ideas, podría restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes, siempre y cuando esta decisión tenga una justificación relacionada con el cumplimiento de los fines estatales, sin embargo, el Juzgado de instancia alega que las razones invocadas en el acto administrativo demandado, en donde se prohíbe la venta de licores durante la semana santa del año 2019 no están relacionadas con la conservación y el mantenimiento del orden público, pues por el contrario se configura una desviación de poder, teniendo en cuenta que, no fue proferido para fines constitucionales y legales si no que obedeció a motivos de carácter religioso.

De igual forma, agregé que el Decreto 1740 de 2017 por medio del cual se adiciona el título 4 de la parte 2 del libro 2 del Decreto Nro. 1066 de 2015, establece unos criterios taxativos para la prohibición del expendio y consumo de bebidas embriagantes, los cuales no fueron tenidos en cuenta por el Alcalde municipal en la expedición del acto administrativo, pues se demostró que lo pretendido era permitir que la iglesia del Municipio de San Luis y la del corregimiento de Payandé desarrollaran sin perturbación sus actividades religiosas programadas durante la semana santa del año 2019.

⁴ 30_ sentencia de primera instancia.

Radicación Nro.: 73001-33-33-004-2020-00028-01
Número Interno: 1036-2022
Medio de Control: Simple Nulidad
Demandante: Juan Pablo Cardona González
Demandado: Municipio de San Luis

Así las cosas, agrega que el Estado siempre debe aplicar el principio de laicidad y neutralidad religiosa y le está prohibido identificarse con alguna iglesia o religión y más aún tomar decisiones en beneficio de ello, sin embargo pese a dicha potestad el contenido del Decreto 027 del 9 de abril de 2019 va en contra del mencionado principio, teniendo en cuenta que, no invocó ningún sustento que determinara la necesidad de imponer la ley seca y que por el contrario en el texto se evidencia el claro propósito de no interrumpir los actos religiosos de semana santa llevados a cabo los días 18, 19, 20 y 21 de abril de 2019.

Por lo anterior, el acto administrativo demandado vulnera la Constitución política, los postulados legales contemplados en la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, el Decreto 1740 de 2017 además del principio de laicidad y neutralidad religiosa.

En consecuencia, accedió a las pretensiones de la demanda manifestando que el acto administrativo demandado se encuentra viciado de nulidad por infracción de las normas, por falsa motivación y por vulnerar el principio de laicidad y neutralidad religiosa.

5. Fundamentos de la impugnación⁵.

La parte demandada, dentro del término de ley, presentó recurso de apelación contra de la sentencia del 29 de septiembre de 2022, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Ibagué, mediante se declaró la nulidad del Decreto que impuso la Ley seca en el Municipio de San Luis y el corregimiento de Payande - Tolima por semana santa.

Reiteró las normas citadas y las apreciaciones hechas en la contestación de la demanda, y enfatizó que el alcalde municipal no transgredió la Ley, ni los mandatos constitucionales, simplemente expidió de buena fe un acto administrativo para conservar la convivencia ciudadana, que en materia de orden público siempre debe ser preservada y que como, primera autoridad de policía del municipio, gozaba de plenas facultades para decretar la ley seca, de conformidad con los artículos 315 y 70 de la Constitución Política y la Ley 136 de 1994 en concordancia con los artículos 151 y 153 de la Ley 1801 de 2016, los cuales establecen (i) un permiso excepcional que avala a dicho funcionario para que, de manera excepcional y temporal, permita la realización de una actividad que la ley o normas de Policía establecen como prohibición de carácter general. Permiso que solo se otorgara cuando no altere o represente riesgo a la sociedad y (ii) una autorización que permite de manera temporal la realización de una actividad cuando la ley o las normas de Policía subordinen su ejercicio a ciertas condiciones. Dicha actividad no podrá realizarse sin la autorización y cumplimiento de estas."

III. TRAMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

Por auto del 27 de enero del 2023, se admitió⁶ el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandada⁷, sin que ninguno de los sujetos procesales se hubiese manifestado sobre el mismo, y como quiera que no se requirió la práctica de pruebas, se omitió correr traslado a las partes para alegar en los términos señalados en el numeral 5 del Artículo 247 del C. de P.A. y de lo C.A.

⁵ 32_ recurso de apelación.

⁶ 41_ Auto admite recurso de apelación.

⁷ 32_ recurso de apelación.

IV. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

1. Sobre la competencia

Es competente esta colegiatura para desatar la impugnación contra la sentencia de primer grado, según voces de los arts. 153 y 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al definir en su orden que corresponde a los Tribunales Administrativos en segunda instancia conocer de las apelaciones contra las sentencias de primera instancia dictadas por los jueces administrativos.

2. Problema Jurídico.

De conformidad con los cargos formulados en el recurso de alzada, y acorde con la fijación del litigio, le corresponde a la Sala determinar si resulta procedente declarar la nulidad del Decreto Nro. 027 del 2019 expedido por el Alcalde del Municipio de San Luis Tolima, o si por el contrario se debe revocar la sentencia de primera instancia que accedió a las pretensiones de la demanda.

3. Tesis de las partes.

3.1. Tesis de la parte demandante.

Pretende se declare la nulidad del Decreto No. 027 de 2019, expedido por el Alcalde del Municipio de San Luis, toda vez que incurrió en una desviación de poder al utilizar indebidamente una medida determinada y autorizada por la Constitución y la Ley, para satisfacer fines de carácter religioso.

3.2. Tesis de la parte demandada.

Señala que el alcalde municipal obró de buena fe y como primera autoridad policial del municipio de San Luis pretendió conservar la convivencia ciudadana y mantener el orden público expidiendo el Decreto 027 de 2019.

3.3. Tesis del *a-quo*.

El Juzgado sostuvo que las razones invocadas en el acto administrativo demandado, en donde se prohíbe la venta de licores durante la semana santa del año 2019 no están relacionadas con la conservación y el mantenimiento del orden público y que por el contrario se evidencia una desviación de poder al ser expedido por motivos de carácter religioso y no para fines constitucionales y/o legales.

En consecuencia, el Decreto 027 del 2009, vulneró la Constitución Política, los postulados legales contemplados en la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, el Decreto 1740 de 2017 además del principio de laicidad y neutralidad religiosa.

3.4. Tesis del Tribunal.

La Sala considera acertada la decisión impugnada en cuanto accedió a las pretensiones de la demanda, toda vez que, la parte demandante logró demostrar la vulneración del ordenamiento constitucional y legal con la expedición del Decreto 027 de 2019 expedido por el alcalde del Municipio de San Luis (Tol.). En ese sentido, se confirmará la decisión del *a quo*.

4. Marco normativo y Jurisprudencial.

4.1.1. Medio de control – Simple Nulidad – generalidades.

El artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁸, regula el medio de control de *nulidad*, facultando a toda persona para solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general, la cual procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

Así las cosas, la acción de simple nulidad, persigue la defensa de la legalidad, del orden jurídico abstracto, la cual puede ser ejercida por cualquier persona, en cualquier tiempo y sin necesidad de agotar vía gubernativa, y cuando se pretenda cuestionar la legalidad de un acto administrativo de carácter general, sin embargo, el H. Consejo de Estado, en aplicación de la denominada teoría de los motivos y las finalidades, ha considerado que la acción de simple nulidad también procede excepcionalmente contra los actos particulares y concretos en los casos en que *“la situación de carácter individual a que se refiere el acto, comporte un especial interés, un interés para la comunidad de tal naturaleza e importancia, que vaya aparejado con el afán de legalidad, en especial cuando se encuentre de por medio un interés colectivo o comunitario, de alcance y contenido nacional, con incidencia trascendental en la economía nacional y de innegable e incuestionable proyección sobre el desarrollo y bienestar social y económico de gran número de colombianos. De otra parte, el criterio jurisprudencial así aplicado, habrá de servir como de control jurisdiccional frente a aquellos actos administrativos que no obstante afectar intereses de particulares, por su contenido y trascendencia impliquen, a su vez, el resquebrajamiento del orden jurídico y el desmejoramiento del patrimonio económico, social y cultural de la Nación.”*²⁹

En ese entendido, se permite demandar en acción de simple nulidad los actos administrativos de contenido particular cuando representen un interés superior y significativo para la comunidad en general, porque amenacen el orden público, social o económico del país. Es decir, en esos casos, la acción de nulidad contra actos administrativos particulares se mira apropiada para preservar exclusivamente la legalidad y la integridad del orden jurídico.

Desde luego, que, en ese caso, la sentencia solamente producirá el efecto buscado por el actor y querido por la acción, esto es, la restauración del orden jurídico en abstracto y nunca podrá producir el restablecimiento del derecho subjetivo que se hubiera afectado. La restauración del orden jurídico en abstracto puede implicar el restablecimiento de derechos vinculados directamente al interés público y no de

⁸ Artículo 137. NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro. Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

- 1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.*
- 2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.*
- 3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.*
- 4. Cuando la ley lo consagre expresamente.*

PARÁGRAFO. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.

Radicación Nro.: 73001-33-33-004-2020-00028-01
Número Interno: 1036-2022
Medio de Control: Simple Nulidad
Demandante: Juan Pablo Cardona González
Demandado: Municipio de San Luis

derechos vinculados a la esfera patrimonial de quien no demandó en la acción pertinente y de manera oportuna. Si el restablecimiento de derechos subjetivos fuere automático, por el solo efecto de la nulidad, la acción de simple nulidad no procede, a menos que se hubiere interpuesto a tiempo para tramitarse como acción de nulidad y restablecimiento del derecho.⁹

5. Del caso sub – examine.

5.1. De las pruebas aportadas:

Al plenario fueron allegados los siguientes elementos probatorios:

- 5.1.1. Decreto 027 de 2019 proferido por el Alcalde Municipal de San Luis Tolima, *“por el cual se prohíbe temporalmente el expendio de bebidas embriagantes y se adoptan otras decisiones para garantizar la paz y la concordancia durante los días 18,19,20,21 de abril de 2019”*¹⁰.
- 5.1.2. Derecho de petición del 13 de mayo del 2019, dirigido al Ministerio de Interior en donde se solicita información de los motivos que dieron origen al Decreto municipal No. 0027 del 9 de abril del 2019¹¹.
- 5.1.3. Oficio bajo radicado OFI19-18892- SSC – 3110 del 06 de junio de 2019, el cual da respuesta al derecho de petición radicado ante el Ministerio del interior¹².
- 5.1.4. Decreto No. 1740 del 2017 *“por medio del cual se adiciona el título 4 de la Parte 2 del libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto único Reglamentario del sector Administrativo de interior, relacionado con el orden público y en especial sobre la prohibición y restricción para el expendio y consumo de bebidas embriagantes”*¹³.
- 5.1.5. Circular Externa CIR16-14-OAJ-1400 expedida por el Ministerio del interior en donde se establecen criterios para aplicar la medida conocida como “Ley Seca”¹⁴.

5.2. Análisis sustancial.

El Alcalde del Municipio de San Luis (Tol.), invocando las atribuciones constitucionales y legales, en especial, aquellas conferidas en la Ley 136 de 1994 y 1551 de 2012 en armonía con el Código de Policía y Ordenanza 021 de 2003, expidió el Decreto 027 de 2019, *“por el cual se prohíbe temporalmente el expendio de bebidas embriagantes y se adoptan otras disposiciones para garantizar la paz y la concordancia durante los días 18, 19, 20 y 21 de abril de 2019”* el cual se translitera, así:

“(…) que a nivel nacional las Iglesias Cristianas celebrarán la Semana Santa, comprendida entre el domingo 14 de abril al domingo 21 de abril de 2019.

⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION CUARTA. Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS. Bogotá D.C., veinte (20) de abril de dos mil doce (2012). Rad. No.: 11001-03-27-000-2012-00010-00(19330). Actor: FRANCISCO HERNANDO REYES ORTIZ. Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES

¹⁰ 6_ Expediente digital/ folios 53 y 54.

¹¹ 6_ Expediente digital/ folios 58 y 59.

¹² 6_ Expediente digital/ folios 60

¹³ 6_ Expediente digital/ folios 64 al 67.

¹⁴ 6_ Expediente digital/ folios 68 y 69.

Radicación Nro.: 73001-33-33-004-2020-00028-01
Número Interno: 1036-2022
Medio de Control: Simple Nulidad
Demandante: Juan Pablo Cardona González
Demandado: Municipio de San Luis

Que alrededor del parque se encuentra en varios establecimientos comerciales y parquean vehículos automotores, los cuales generan algún tipo de contaminación auditiva y sonora a través de los equipos de sonido y demás medios de difusión propios de este comercio.

Que se hace necesario de manera transitoria adoptar medidas preventivas y correctivas conducentes a prevenir la contaminación auditiva y Sonora durante los días Santos.

Que el capítulo V, artículo 329 del Código de Policía y Manual de Convivencia Ciudadana del Tolima determinan los comportamientos en relación con la contaminación auditiva y sonora, los cuales son nocivos para la salud y perturban la convivencia ciudadana.

Que el artículo 539 de la obra en cuestión, establece como medidas correctivas las que pueden ser impuestas por autoridad competente de policía, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar, acciones o contravenciones o un comportamiento contrario a la convivencia, consecuentemente es pertinente dictar una orden de policía.

En virtud de lo anterior,

DECRETA

ARTICULO PRIMERO: *Prohibir durante la realización de los oficios religiosos que tendrán lugar los días jueves 18, viernes 19, sábado 20 de abril y domingo 21 de abril de 2019 la venta de licores en el área urbana del municipio de San Luis y en el Centro poblado de Payande.*

PARAGRAFO: *Una vez culmine la celebración de los actos litúrgicos en la iglesia parroquial de San Luis Gonzaga, todos los establecimientos comerciales podrán volver a sus actividades para la atención al público en todo el municipio de San Luis Tolima, sin exceder los límites de contaminación auditiva.*

ARTICULO SEGUNDO: *Prohibir a los propietarios o tenedores legales de los establecimientos comerciales ubicados alrededor del parque principal y en las calles aledañas al mismo y plazas de mercado, propietarios de vehículos automotores y similares, y parque central del corregimiento de Payande, la utilización de equipos de sonido de alto volumen, con los cuales puedan generar contaminación auditiva y sonora y con ello interrumpir los actos religiosos.*

ARTICULO TERCERO: *DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS: se impondrán las establecidas en el código nacional de policía en concordancia con la ordenanza 021 Manual de Convivencia Ciudadana Código de Policía del Tolima.*

Radicación Nro.: 73001-33-33-004-2020-00028-01
Número Interno: 1036-2022
Medio de Control: Simple Nulidad
Demandante: Juan Pablo Cardona González
Demandado: Municipio de San Luis

ARTICULO CUARTO: Los infractores pagaran las multas pertinentes a favor del Tesoro Municipal en los términos legales y las Autoridades de Policía serán quienes les corresponda el cierre temporal o definitivo de que trata el presente Decreto.

ARTICULO QUINTO: Copia del presente Decreto, se enviará para su conocimiento y demás fines legales a la Personería Municipal, Corregiduría de Payandé, Inspección de Policía, Comandante de Policía de la jurisdicción y Secretaría de Gobierno.

ARTICULO QUINTO (sic) el presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

(...)

Dado en el Despacho de la Alcaldía Municipal de San Luis Tolima, a los nueve (9) días de abril de dos mil diecinueve (2019). (...)

De la lectura del Decreto en cita, se evidencia que, la primera autoridad municipal, en ejercicio de su facultad discrecional, expidió el anterior decreto, con el propósito de que las actividades religiosas programadas para los días 18 a 21 de abril de 2019 no fueran perturbadas por la vida nocturna que se daba, para esa época, en la cabecera del Municipio de San Luis y su corregimiento de Payandé, en especial la correspondiente a la zona aledaña al parque principal en donde se encuentra la Iglesia Principal en dichas localidades.

En efecto, el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016¹⁵ en concordancia con el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, facultan y confieren al Alcalde Municipal como primera autoridad diferentes funciones de manera general y en especial aquellas: “(...) a) *En relación con el Concejo; b) En relación con el orden público; c) En relación con la Nación, al departamento y a las autoridades jurisdiccionales; d) En relación con la Administración Municipal; e) Con relación a la Ciudadanía; f) Con relación con la Prosperidad Integral de su región (...)*”.

Como quiera que, las demás funciones enlistadas tienen diferente naturaleza a la que hoy nos ocupa, el literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 establece como formas en las que, el Alcalde Municipal puede conservar el orden público “(...) a) **Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos; b) Decretar el toque de queda; c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes (...)**”, entre otras.

En consecuencia, pese a que dentro de la redacción del Decreto municipal se cita como causal de necesidad de la medida, la determinada por el Código de Policía y Manual de Convivencia relacionada con los comportamientos en relación con la contaminación auditiva y sonora, los cuales son nocivos para la salud y perturban la convivencia ciudadana, lo cierto es que, de conformidad con la norma en cita y el literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el Alcalde Municipal solo puede “**Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes**” e

¹⁵ Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Radicación Nro.: 73001-33-33-004-2020-00028-01
Número Interno: 1036-2022
Medio de Control: Simple Nulidad
Demandante: Juan Pablo Cardona González
Demandado: Municipio de San Luis

incluso “(...) **vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos**” cuando pretenda conservar y/o restaurar el orden público en su jurisdicción y en ese sentido los artículos 2.2.4.1.1. y 2.2.4.1.2. establecen los criterios que se deben configurar para dar aplicación a la medida que fue definida por el legislador como “ley seca”¹⁶, entre los que se encuentra “(...) **a) La medida debe adoptarse de acuerdo con los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad. No puede traducirse en la supresión absoluta o ilimitada de libertades públicas o privadas. b) La medida debe ser indispensable y su única finalidad debe ser la conservación o restablecimiento del orden público, y no podrá motivarse por razones ajenas al orden público. c) Debe existir una relación de causalidad entre la posible o efectiva alteración al orden público y la adopción de la medida. d) Determinar el tiempo por el que se adopta la medida, el cual debe corresponder al estrictamente necesario para conservar o restablecer el orden público. e) En los casos en que se cuenten con estudios de seguridad, los alcaldes deberán motivar el acto administrativo en dichos estudios, donde se demuestre la afectación o posible afectación al orden público. f) La medida puede ser adoptada en todo o parte de la jurisdicción del municipio o distrito (...)**”.

En concordancia con estos mínimos superiores, el artículo 8 de la Ley 1801 de 2016 establece que: “Son principios fundamentales del Código: 1. La protección de la vida y el respeto a la dignidad humana. 2. Protección y respeto a los derechos humanos. 3. La prevalencia de los derechos de niños, niñas y adolescentes y su protección integral. 4. La igualdad ante la ley. 5. La libertad y la autorregulación. **6. El reconocimiento y respeto de las diferencias culturales, la autonomía e identidad regional, la diversidad y la no discriminación.** 7. El debido proceso. 8. La protección de la diversidad e integridad del ambiente y el patrimonio ecológico. 9. La solidaridad. 10. La solución pacífica de las controversias y desacuerdos de los conflictos. 11. El respeto al ordenamiento jurídico y a las autoridades legalmente constituidas. **12. Proporcionalidad y razonabilidad. La adopción de medios de Policía y medidas correctivas debe ser proporcional y razonable atendiendo las circunstancias de cada caso y la finalidad de la norma. Por lo tanto, se debe procurar que la afectación de derechos y libertades no sea superior al beneficio perseguido y evitar todo exceso innecesario.** 13. Necesidad. **Las autoridades de Policía solo podrán adoptar los medios y medidas rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público cuando la aplicación de otros mecanismos de protección, restauración, educación o de prevención resulte ineficaz para alcanzar el fin propuesto.** PARÁGRAFO. Los principios enunciados en la Ley 1098 de 2006 deberán observarse como criterio de interpretación y aplicación de esta ley cuando se refiera a niños, niñas y adolescentes (énfasis por fuera de texto).”

De lo anterior se evidencia que, el ejercicio de la facultad discrecional que impone medidas preventivas y/o coercitivas otorgado por el legislador a la primera autoridad municipal no es absoluto y en esa medida al no primar una norma expresa que lo regule sino múltiples soluciones justas posibles entre las que libremente puede escoger la Administración, según su propia iniciativa, por no estar comprometida dentro de la norma la solución concreta¹⁷, requiere de que aquella que elija deba estar debidamente motivada con el fin de determinar si la misma fue dictada bajo los parámetros de proporcionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, pues “Tal y como lo ha descrito la jurisprudencia, estas manifestaciones de la función de policía responden al “reconocimiento de la imposibilidad del legislador de prever todas las circunstancias fácticas. Las leyes de policía permiten entonces un margen de actuación a las autoridades administrativas para su concreción. Así, la forma y oportunidad para aplicar a los casos particulares el límite de un derecho,

¹⁶ “ARTÍCULO 2.2.4.1.1. Ley seca. Para efectos del presente capítulo se entenderá como Ley Seca la medida preventiva y temporal, que un alcalde decreta para prohibir y restringir el expendio y consumo de bebidas embriagantes, con el fin de mantener o restablecer el orden público”.

¹⁷ Corte Constitucional, C-435 de 2013.

Radicación Nro.: 73001-33-33-004-2020-00028-01
Número Interno: 1036-2022
Medio de Control: Simple Nulidad
Demandante: Juan Pablo Cardona González
Demandado: Municipio de San Luis

corresponde a normas o actos de carácter administrativo expedidos dentro del marco legal por las autoridades administrativas competentes”. En aras de proteger las libertades y los derechos de los ciudadanos, se ha exigido que la administración motive sus actos, cumpla con los requisitos de publicidad, garantice el derecho a la defensa, guarde coherencia entre la motivación y la decisión, tome medidas proporcionales, razonables y oportunas, y que la autoridad que tome las decisiones sea competente es decir que esté autorizada para ello”.

En ese sentido, dicha Corporación ha definido los parámetros que deben considerarse para determinar cuándo se entiende motivado un acto discrecional que restringe o limita derechos “(...) Esto implica que su ejercicio en la limitación de libertades y derechos debe ser, en concreto, el estrictamente necesario para alcanzar adecuadamente dichas finalidades. Por lo tanto, la calificación de determinada actividad ejercida por estos entes privados, como con la capacidad de trascender a lo público, exige que la motivación exponga claramente la finalidad perseguida, como garantía de racionalidad. Al mismo tiempo, es necesario que se analice si esta alternativa es la menos restrictiva, pero igualmente idónea para alcanzar el fin de interés general que involucra el orden público y los horarios deben dirigirse a las actividades que, en concreto, trascienden a lo público y no al funcionamiento general del establecimiento o de la persona jurídica. Finalmente, tanto la consideración según la cual, determinada actividad privada, trasciende a lo público, como los horarios fijados, no pueden fundarse en criterios contrarios al principio de igualdad, por introducir tratos discriminatorios (...)¹⁸.

Así las cosas, del libelo demandatorio, como del recurso de alzada se advierte que son dos las disposiciones que se encuentran acusadas y en contraposición: por un lado la facultad discrecional del Alcalde del Municipio de San Luis para restringir libertades y derechos, y por el otro, el principio de laicidad, neutralidad religiosa o pluralidad religiosa, pues de la redacción del acto acusado se evidencia que lo que motivó la prohibición de venta e ingesta de bebidas embriagantes y la utilización de equipos de sonido a alto volumen fue la celebración de la semana santa “(...) *que a nivel nacional las Iglesias Cristianas celebrarán (...)*” así como “*Que alrededor del parque se encuentra en varios establecimientos comerciales y parquean vehículos automotores, los cuales generan algún tipo de contaminación auditiva y sonora a través de los equipos de sonido y demás medios de difusión propios de este comercio*”.

De lo anterior, logra inferir esta Sala que la medida adoptada por el Alcalde se dio con el fin de que las actividades de orden religioso que realizan las iglesias cristianas por los días más importantes de la semana mayor se den sin ninguna clase de contratiempo y/o perturbación, ya por cuanto así fue manifestado de manera expresa en el artículo 2º de la parte resolutive del acto demandado, ora por cuanto, de existir un problema de contaminación auditiva que desencadenara en otro tipo de problemas de orden público anterior en el tiempo, dicha medida habría sido tomada con mucha antelación a la semana santa o también hubiese sido extensiva a tales instituciones de orden canónico, no obstante, ello no fue así o por lo menos ello no se probó dentro del proceso.

Aunque la Constitución Política de 1991 no contenga una disposición expresa sobre la laicidad del Estado colombiano, la jurisprudencia constitucional ha concluido que

¹⁸ T-204 de 2019 Corte Constitucional.

Radicación Nro.: 73001-33-33-004-2020-00028-01
Número Interno: 1036-2022
Medio de Control: Simple Nulidad
Demandante: Juan Pablo Cardona González
Demandado: Municipio de San Luis

la adopción del modelo de Estado laico se deriva de la interpretación sistemática de los valores, principios y derechos consagrados en la Carta Política, dejando atrás la consagración de la religión Católica, apostólica y romana como la religión de la Nación, tal como lo establecía el artículo 38 de la Constitución de 1886, para dar paso a un Estado que garantiza la libertad de cultos en el que *“todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley”*, como lo señala el artículo 19 constitucional. De igual manera, el principio de laicidad fue desarrollado mediante la Ley 133 de 1994, en la que se indica que *“ninguna Iglesia o confesión religiosa es ni será oficial o estatal”*, aunque se aclara que *“el Estado no es ateo, agnóstico, o indiferente ante los sentimientos religiosos de los colombianos”* y se advierte que *“el Estado reconoce la diversidad de las creencias religiosas, las cuales no constituirán motivo de desigualdad o discriminación ante la ley que anulen o restrinjan el reconocimiento o ejercicio de los derechos fundamentales¹⁹”* y en ese sentido, el principio de laicidad con un Estado laico no son contrapuestos, pues los principios de neutralidad del Estado en materia religiosa y de separación del Estado de cualquier confesión religiosa son los que cimientan el principio de laicidad de nuestro Estado.

De lo anterior, también se logra acreditar que, la medida adoptada no tiene capacidad suficiente para conjurar el resultado que buscaba el primer mandatario municipal, pues la prohibición en la venta de bebidas embriagantes no garantizaba que los habitantes, transeúntes y/o visitantes del Municipio bajaran los volúmenes de sus establecimientos comerciales y/o vehículos, por el contrario, los medios empleados – el de la restricción y/o el Decreto – no resultaban procedentes, pues los principios de laicidad y pluralismo o neutralidad religiosa adoptado desde el 1991, le imponía la obligación al Alcalde de la época de mantenerse al margen, no solo porque la Constitución así lo establecía, sino porque la restricción de dichas libertades y/o derechos no estaban dirigidos a la prevalencia del interés general sino particular, la cual era, evitar la contaminación auditiva que interrumpiera los actos litúrgicos en San Luis y Payande.

Frente a la independencia y neutralidad del Estado respecto de las actividades religiosas la Corte Constitucional ha sido clara en señalar que dicho deber impide que se: *“(i) establezca una religión o iglesia oficial, (ii) identifique formal y explícitamente con una iglesia o religión, (iii) realice actos oficiales de adhesión a una creencia, (iv) tome medidas o decisiones con una finalidad exclusivamente religiosas y (v) adopte políticas cuyo impacto sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia”²⁰*

En otra oportunidad, concluyó que, *“las diferentes creencias tienen idéntico reconocimiento y protección por parte del Estado. Lo que implica que no se admiten medidas legislativas o de otra índole dirigidas a desincentivar o a desfavorecer a las personas o comunidades que no comparten la práctica religiosa mayoritaria, bien porque ejercen otro credo, porque no comparten ninguno o, incluso, porque manifiestan su abierta oposición a toda dimensión trascendente”*(énfasis por fuera de texto)²¹. *“El Estado no puede adherirse ni favorecer a ninguna religión en particular de acuerdo con el principio de laicidad y el deber de neutralidad en materia*

¹⁹ Corte Constitucional, T-124-2021.

²⁰ Corte Constitucional, sentencias C-478 de 1999, C-152 de 2003, C-1175 de 2004, C-766 de 2010, C-817 de 2011, T-139 de 2014, y C-948 de 2014, entre otras.

²¹ Corte Constitucional, sentencia C-224 de 2016.

Radicación Nro.: 73001-33-33-004-2020-00028-01
Número Interno: 1036-2022
Medio de Control: Simple Nulidad
Demandante: Juan Pablo Cardona González
Demandado: Municipio de San Luis

religiosa, establecido en la Constitución Política, la ley y la jurisprudencia constitucional²²”.

Ahora bien, si lo que se temía era, que el consumo condujera a conductas agresivas, advierte la Sala que las que debían ser objeto de corrección eran éstas y no el consumo mismo en la medida en que no es fatal, no puede hablarse de una relación causa a efecto, de modo que todo aquél que consuma necesariamente va a incurrir en alteraciones del orden público o en contaminación auditiva.

Si en gracia de discusión se aceptase el argumento de buena fe dirigido a garantizar la convivencia pacífica en el espacio público sobre el cual basa su apelación el recurrente, advierte este Tribunal que el mismo resulta improcedente pues, si bien no está prohibido el uso de la facultad discrecional por parte del mandatario municipal, el medio elegido por el administrador municipal no solo no es innecesario, sino inadecuado para alcanzar los fines de cuidado e integridad del espacio público. Aunque existen eventuales consecuencias y riesgos con la venta de bebidas alcohólicas no existe ni se presenta evidencia alguna, que dentro de tales riesgos se encuentre el afectar el cuidado y la integridad del espacio público. La medida, por tanto, no es idónea para lograr esos fines. La conducta de la venta alcohol, e incluso el alto volumen de los dispositivos de audio no genera *per se*, la afectación física o material de dichos espacios.

No existe una relación fáctica entre el medio -que implica una afectación al libre ejercicio del principio de laicidad o libertad religiosa- y el fin buscado²³, máxime si se tiene en cuenta que, la practica externa de actividades de orden religioso o espiritual debe someterse a las normas de conducta dictadas para interactuar en sociedad y, los límites establecidos por el ordenamiento jurídico colombiano²⁴.

El otro argumento expuesto por el burgomaestre del Municipio de San Luis registra que actuó conforme a los artículos 151 y 153 de la Ley 1801 de 2016, los cuales señalan en su orden:

“Artículo 151. Permiso excepcional. Es el medio por el cual el funcionario público competente, de manera excepcional y temporal, permite la realización de una actividad que la ley o normas de Policía establecen como prohibición de carácter general, de conformidad con las normas que la regulen. El permiso solo se otorgará cuando no altere o represente riesgo a la convivencia.

Parágrafo. Solicitado el permiso, este deberá concederse o negarse por escrito, y ser motivado. Si se concede, debe expresar con claridad las condiciones de tiempo, modo y lugar, su vigencia y las causales de suspensión o revocación. Cuando se expida en atención a las calidades individuales de su titular, así debe constar en el permiso y será personal e intransferible. De tal permiso se enviará copia a las entidades de control pertinentes.

(...)

Artículo 153. Autorización. Es el acto mediante el cual un funcionario público, de manera temporal, autoriza la realización de una actividad cuando la ley o las normas de

²² Corte Constitucional, sentencia T-514 de 2017.

²³ Corte Constitucional, sentencia C-253-2019.

²⁴ Corte Constitucional, sentencia T-376 de 2006

Radicación Nro.: 73001-33-33-004-2020-00028-01
Número Interno: 1036-2022
Medio de Control: Simple Nulidad
Demandante: Juan Pablo Cardona González
Demandado: Municipio de San Luis

Policía subordinen su ejercicio a ciertas condiciones. Dicha actividad no podrá realizarse sin la autorización y cumplimiento de estas.

Parágrafo. *Solicitada la autorización deberá concederse o negarse por escrito y ser motivada. Si se concede, deberá expresar las condiciones de su vigencia y las causales de suspensión o revocación. Si se expide en atención a las calidades individuales de su titular, así debe manifestarse, y será personal e intransferible”.*

De su simple lectura, evidencia este Tribunal que dicha normatividad no puede ser analizada ni aplicada al caso en concreto pues las mismas proceden cuando (i) se permite una actividad que por ley está prohibida o (ii) cuando sin estarlo – *prohibido* - se requiere del cumplimiento de ciertas condiciones, situación que a todas luces dentro del *sub lite* no se configura; *contrario sensu*, el mandatario municipal prohibió una actividad – la venta de licores - que se encontraba para la época de los hechos y aun hoy expresamente permitida por la Ley, y si bien la utilización de equipos sonoros está permitido bajo ciertos niveles auditivos, no se requería de un decreto específico ya que el ordenamiento jurídico colombiano lo regula ampliamente, resultando innecesario una nueva regulación para una actividad específica que, dicho sea de paso, deviene en inconstitucional pues la expedición del Decreto 027 de 2019 se identifica y favorece una religión en particular cuando la Constitución Política no lo permite y tanto, feligreses cristianos como laicos deben actuar conforme a las reglas socialmente necesarias para garantizar una sociedad armónica y so pena, de acarrear sanciones previamente reguladas la Ley.

Así las cosas, este Tribunal procederá a confirmar la sentencia proferida por el Juzgado 4º Administrativo del Circuito de Ibagué el día 29 de septiembre de 2022 en el que se ordenó declarar la nulidad del Decreto 027 del 09 de abril de 2019 expedido por la Alcaldía Municipal de San Luis – Tolima, por resultar contrario a la Constitución y a la Ley, pues no se tuvieron en cuenta los principios de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad, dado que (i) no hubo circunstancia previa o actual que demostrara o acreditara la afectación expresa del orden público (ii) el acto demandado es tan ambiguo e indeterminado que no debió ser utilizado por el Alcalde de ese entonces para restringir derechos y libertades ciudadanas sin establecer cómo, por qué y en qué grado dicho ejercicio estaría desconociendo cada uno de los valores, (iii) no existe prueba dentro del expediente que evidencie alteración alguna del orden público en esa municipalidad, por el contrario la documental allegada da cuenta que, para la fecha no se había presentado alteración o perturbación de dicha índole y (iv) la medida administrativa no tiene por fundamento la prevalencia del interés general, que da sentido a la policía administrativa, dirigida por el alcalde municipal ya que no responde, de manera necesaria, a los fines esenciales y vulnerando el Estado Social de Derecho, máxime si se tiene en cuenta que el acto demandado restringió libertades individuales y económicas vulnerando el principio de solidaridad.

6. Condena en costas.

El artículo 188 del C. de P.A. y de lo C.A. establece:

Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en **costas**, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil (se destaca).

Así las cosas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 y como en el proceso de la referencia se persigue un interés público, la Sala no condenará en **costas** a la parte vencida –demandante-, decisión que se

Radicación Nro.: 73001-33-33-004-2020-00028-01
Número Interno: 1036-2022
Medio de Control: Simple Nulidad
Demandante: Juan Pablo Cardona González
Demandado: Municipio de San Luis

acompaña con las decisiones tomadas por el Consejo de Estado en medios de control como el aquí analizado.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo del Tolima, Sala Oral de Decisión**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia recurrida proferida el 29 de septiembre de 2022 por el Juzgado 4º Administrativo del Circuito de Ibagué – Tolima, en cuanto accedió a las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: En firme esta providencia, devuélvase las diligencias al Juzgado de origen, previas constancias de rigor y anotaciones en el Sistema Informático Justicia Siglo XXI.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión del día de hoy.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,


ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA


BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS


JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

Se suscribe esta providencia con firmas electrónica y escaneada; no obstante, se deja expresa constancia que la presente providencia fue discutida y aprobada por cada uno de los magistrados que integran la Sala de Decisión a través de la plataforma tecnológica Teams y correos electrónicos institucionales.

Firmado Por:
Jose Aleth Ruiz Castro
Magistrado
Oral 006

Tribunal Administrativo De Ibague - Tolima

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **8027a486d60f0ef9632794c59d8d6651c81572dc7ab40b4a9c58327d7b3bf906**

Documento generado en 20/06/2023 05:19:51 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>